

ESENSI NILAI DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN

Oleh: Sudiyono⁸

Abstrak

Policy is a social engineering. Although public administrator had to account values various. In the public policy had two values. First, Instrumental values content efficiency, effectiveness and economic. Second, Etical values include responsiveness, responsibility and representativeness..

In the meta policy, values is crucial problem and controversial. Values included philosophy, belief, perspective, essence and a hidden dimension. Policy maker had to become a philosopher king.

Pendahuluan

Carut marutnya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sangat dipengaruhi oleh sebuah perubahan nilai. Nilai memang selalu terjadi revitalisasi, namun ketika nilai baru bermunculan, bak cendawan di musim hujan di satu pihak, dan nilai lama yang sudah memprihadi bagi anak bangsa sudah tidak lagi mampu membentengi perubahan nilai yang sangat instrumental, maka pada titik inilah anak bangsa telah kehilangan jati dirinya.

Kondisi ini disebabkan oleh karena telah terjadi krisis kebudayaan. Krisis ini terjadi karena nilai-nilai moral atau etis sudah tidak dihayati dan diimplementasikan dalam kehidupan. Dampaknya adalah sering terjadi pembunuhan, mudah tersulut emosi, ketidakjujuran, dan yang lebih mengkhawatirkan adalah rasionalisasi atau alasan pembenaran tentang apa yang dilakukan.

Krisis kebudayaan

Menurut Haedar Nasher (Kedaulatan Rakyat, 19 September 2000) bangsa Indonesia benar-benar tengah menghadapi krisis multidimensional yang pada akhirnya bermuara ke dalam wujud kebudayaan sehingga krisis itu telah mengimbas

⁸ Sudiyono adalah dosen pada Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY

pada sistem pikiran manusia dan perilaku dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Demokrasi yang pada hakikatnya sangat dijunjung tinggi telah berubah menjadi anarkhis dan pemaksaan kehendak secara sepihak dengan jalan kekerasan. Dikatakan lebih lanjut bahwa bangsa Indonesia pada tingkat kehidupan perorangan kehilangan basis kesadaran yang kokoh tentang hal-hal yang utama dan fundamental, misalnya kebenaran, kejujuran, keadilan, kebaikan, kemuliaan, kehormatan, kepantasan, ketulusan, pengabdian, kesetiaan, persaudaraan, dan kasih sayang sebagai akibat terlalu mementingkan nilai keuntungan, kegunaan, kemudahan, kesejahteraan dan kekuasaan.

Ia mensinyalir bahwa para pebndidik (guru dan dosen) tidak merasa kehilangan kehormatan jika terus disibukkan oleh perjuangan semata-mata mengejar urusan kesejahteraan dan status formal dengan melupakan atau mengabaikan tugas utama sebagai pendidik dan pencerah dunia ilmu. Orang tidak lagi merasa malu jika melanggar norma, hukum dan nilai demi kepentingan dan tujuan yang diperjuangkan. Orang mudah berbohong untuk menutupi kebohongannya. Kondisi ini sebagai sebuah indikasi telah terjadi disfungsi institusional, semisal agama, keluarga., pendidikan dan struktur sosial. Lebih lanjut dikatakan bahwa benteng sosial dalam struktur kehidupan sering ambrol dan jebol oleh perilaku menyimpang, baik individu maupun kelompok. Kekuasaan, sikap ego, ketidakjujuran, ketidakadilamn bukannya ditentang dan dikontrol oleh masyarakat dan institusi sosial, melahan menjadi mode, bahkan sebagai sebuah simbol modernitas atau kemajuan.

Sayangnya modernitas menurut Agus Subagyo (Radar Magelang, 28 Januari 2002) telah dijadikan alat verifikasi atau pengujian atas kebenaran universal dan obat mujarab dalam mengatasi keterbelakangan, kemiskinan dan kekerasan massal yang sering terjadi di duna ke-tiga. Modernitas telah dianggap mitos, sesuatu yang sangat didewa-dewakan, (bahkan dianggapnya sebagai Tuhan) sehingga apapun yang dianggap tidak sesuai dengan modernitas dimusnahkan, sekalipun hal tersebut merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oeh manusia, sehingga modernitas telah membunuh nilai-nilai kemanusiaan itu sendiri. Lucas sebagaimana dikutip oleh P.

Budiman (1994) menyebutkannya sebagai telah terjadi proses reifikasi atau pembedaan terhadap kebudayaan dan manusia.

Dalam perkembangannya, humanisme memiliki dua aliran, yaitu humanisme moderat dan sekuler. Humanisme moderat lebih menjunjung tinggi keluhuran manusia, keterbukaan, nilai, toleransi, universalisme dan religiusitas yang dekat dengan alam. Sementara humanisme sekuler agama dianggap dan dipahami sebagai takhayul, ilusi, candu, bentuk keterasingan manusia, dan keterikatannya manusia dengan irasionalitas sehingga manusia hanya dapat menemukan dirinya apabila membebaskan dirinya dengan agama.

Makna Nilai

Masalah nilai dalam khasanah kebijakan publik merupakan masalah yang krusial. Masalah ini tidak hanya berkaitan dengan masalah teknis, tetapi lebih dari itu, masalah nilai merupakan masalah sosial politis. Masalah-masalah tersebut dalam diskursus analisis kebijakan menurut Hodgkinson (1978) terkait dengan aspek metapolicy. Hal ini disebabkan masalah nilai akan menyangkut hakikat, perspektif (wawasan), sikap dan perilaku baik yang dinyatakan maupun yang tersembunyi dari aktor-aktor yang bertanggungjawab dalam perumusan atau pembuatan kebijakan publik. Secara lebih rinci, menurut Solichin (1997) metapolicy lebih memfokuskan pada persoalan-persoalan yang bersifat filosofis (dan politis) daripada masalah-masalah yang bersifat teknis administrative, sekalipun demikian, tidak berarti metapolicy sama sekali tidak berpijak pada landasan empirik.

Perlunya nilai dibahas dalam khasanah studi kebijakan

Pada awal perkembangannya kebijakan publik menurut Solichin (1998) lebih mengutamakan nilai akademik. Pada hal kebijakan publik merupakan upaya untuk melakukan rekayasa sosial (social engineering), demi kepentingan umat. Karenanya menurut Irfan Islamy (1991) kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.

Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik sebagai sebuah ilmu berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan umat, sehingga harus mempertimbangkan nilai-nilai kemanusiaan. Dengan adanya paradigma baru dalam kebijakan publik yang semula mementingkan rasionalitas instrumental (efisiensi dan efektivitas), yang mengabaikan aspek *uman cost*, *social cost* bergeser pada kebijakan publik yang akuntabel yang bersifat normative.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah berbagai negara bersumber pada paradigma modernisasi. Paradigma ini dibangun atas dasar logika berpikir positivistic. Paradigma ini telah memposisikan manusia sebagai factor produksi. Olehkarena manusia hanya diposisikan sebagai factor produksi maka nilai kemanusiaan di dalam proses pendidikan menjadi barang langka. Proses pendidikan direduksi menjadi sebuah proses pengajaran, Proses pengajaran direduksi menjadi proses "penghajaran".

Proses pendidikan yang telah direduksi tersebut disebabkan karena kebijakan yang diambil hanya mengutamakan rasionalitas instrumental, atau rasionalitas teknis. Sementara rasionalitas nilai yang dijunjung tinggi oleh manusia yang beradab menjadi barang langka. Kebijakan yang mengutamakan rasionalitas instrumental akan memberikan dampak yang luar biasa pada lenyapnya nilai-nilai kemanusiaan yang dijunjung tinggi oleh manusia yang beradab. Nilai kebebasan, keadilan dan kesejahteraan yang harus dipertimbangkan dapat penyusunan kebijakan publik. Namun pada kenyataannya, menurut de Leon (1994) masalah nilai dalam kebijakan publik selalu saja memihak kepada kepentingan tirani atau penguasa, padahal kebijakan publik menurut Lindblom sebagaimana dikutip oleh de Leon, (1994) harus membantu orng awam disamping untuk melayani kebutuhan kantor.

Bagaimanakah perspektif nilai dalam kebijakan

Masalah nilai dalam kebijakan publik merupakan keniscayaan, karena sejak dulu kebijakan publik tidak pernah bebas nilai, melainkan sarat dengan nilai. Masalah lain yang terkait dengan tuntutan dunia internasional bahwa pemerintah dalam perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan selalu dituntut memperhatikan pelestarian lingkungan dan hak asasi manusia. Di samping itu,

tuntutan pembangunan yang semula lebih menekankan masalah perbaikan ekonomi, bergeser pada kemakmuran tersebut untuk siapa dan mengapa demikian.

Masalah lingkungan juga merupakan masalah nilai. Masalah ini tidak hanya dianggap sebagai masalah pinggiran, tetapi juga merupakan pendukung aktivitas ekonomi, dan yang tidak kalah pentingnya adalah masalah sosial. Artinya, masalah pelestarian lingkungan menjadi masalah sekarang, dan yang akan datang. Masalah hak asasi manusia telah menjadi isu internasional. Bahkan masalah ini telah dijadikan pertimbangan bagi negara-negara donator atau negara-negara maju dalam memberikan berbagai bentuk bantuan, dalam segala bentuknya, utamanya bantuan pendanaan. Negara tersebut telah mempersyaratkan masalah hak asai manusia tidak hanya dinyatakan secara implicit, tetapi secara eksplisit dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah negara berkembang.

Nilai Pembuat kebijakan

Para pembuat kebijakan bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui pegawainya kepada para pelanggannya untuk kepentingan kebaikan umum. Fisterbusch (1983) membagi kebaikan publik menjadi 5 unsur, yaitu: keamanan, hukum dan ketertiban umum, keadilan, kebebasan, dan kesejahteraan. Persoalan keamanan, hukum dan ketertiban umum bagi negara-negara maju tidak menjadi isu dalam pengambilan keputusan kebijakan. Sebaliknya, demikian Solichin, (1997) masalah keadilan, kebebasan dan kesejahteraan menjadi isu sentral, bahkan menjadi pertimbangan dalam memberikan bantuan kepada negara-negara berkembang.

Pergulatan nilai

Bagi para pembuat kebijakan nilai menjadi acuan dalam setiap langkah, baik pada saat formulasi, implementasi maupun evaluasi kebijakan. Pada perspektif akademik nilai kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan menjadi isu sentral. Perdebatan di antaranya selalu terjadi, sekalipun pada tataran implementasi terdapat satu nilai yang dianggap dapat memberikan kemanfaatan bagi sebagian besar masyarakat.

Para pembuat kebijakan secara ideal harus memiliki kearifan sebagai seorang filsuf. Para pembuat kebijakan harus memiliki sifat yang bijak, atau arif. Budaya Jawa memahaminya sebagai *ratu pinandhito*. Pola demikian telah dilakukan oleh dinasti Mataram Islam yang telah didahului sejak kerajaan Demak. Para raja disebutnya sebagai Sultan. Para Sultan bukan sekedar sebagai raja atau pemegang kekuasaan, tetapi yang lebih penting dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat. Sultan hanyalah sebuah symbol. Makna yang tepat pada saat ini adalah bahwa sultan sebagai seorang coordinator. Jadi, dalam hal ini telah terjadi distribusi kekuasaan. Seorang pengambil kebijakan harus dapat memberikan porsi ketiga nilai tersebut dalam konteks yang dinamik. Itulah sebabnya menurut Solichin (1997) seorang pembuat kebijakan diharapkan mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya secara adil (nilai keadilan) sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum (nilai kesejahteraan) tanpa melanggar kebebasan pribadi.

Sayangnya prinsip utilitarian telah menyatakan bahwa dirinyalah satu-satunya prinsip yang selain obyektif, tetapi juga sangat etis. Karena prinsip ini berusaha untuk memaksimalkan manfaat, atau kemaslahatan. Prinsip ini memperjuangkan manfaat untuk sebageaian besar orang. Memang, nampaknya prinsip ini sangat indah, etis dan rasional. Sesuai dengan prinsip ini semua orang berhak untuk merumuskan manfaat, dan kebahagiaan sesuai dengan hati nurani masing-masing. Artinya setiap orang dapat menterjemahkan manfaat dari sebuah kebijakan sesuai dengan keinginannya.

Sayangnya, prinsip yang nampaknya nyaman tersebut menurut Solichin mengandung isu mendasar yang bakalan muncul, yang tidak mudah dijawab. Persoalan yang segera muncul menurutnya adalah:

1. bagaimanakah mengukur kemaslahatan atau yang sering disebut kebaikan umum tersebut;
2. kemaslahatan siapa saja yang harus diperhitungkan, dan
3. apakah upaya memaksimalkan kemaslahatan umum itu hanya menyangkut akibat-akibat/dampak atau tujuan kebijakan yang ingin dicapai, atau cara-cara dampak atau tujuan kebijakan itu dicapai juga termasuk yang seharusnya dievaluasi.

Persoalan lainnya adalah ada sekelompok aliran utilitarian yang menganggap bahwa makna kemaslahatan tidak hanya terbatas pada manusia, tetapi termasuk di dalamnya hewan. Artinya, dalam konteks kebijakan, maka prinsip utilitarian, yang intinya nilai manfaat sebuah kebijakan harus diutamakan, termasuk bagi hewan. Sekalipun demikian tidak berarti kelompok ini memberikan makna yang sama antara hewan dengan manusia. Dengan demikian diperlukan pertimbangan moral yang berbeda dalam perumusan dan implementasi sebuah kebijakan.

Bahkan ada kelompok lain yang tidak hanya memikirkan manfaat sekarang tetapi juga masa depan, termasuk untuk anak cucu kita. Karena itu paradigma pembangunan berkelanjutan harus menjadi kerangka pikir setiap pengambilan kebijakan. Kelompok pecinta lingkungan mengatakan bahwa lingkungan kita adalah untuk sekarang dan anak cucu kita di masa yang akan datang. Artinya segala kebijakan lingkungan harus mengacu pada pelestarian lingkungan dalam rangka mempersiapkan generasi yang akan datang, bukan malah semujanya dieksploitasi untuk kepentingan sesaat.

Di samping itu juga terdapat perdebatan antara kelompok utilitarian yang berorientasi pada tindakan dengan aturan. Kelompok pertama, menganggap setiap tindakan harus memaksimalkan manfaat atau kebahagiaan. Aliran ini tidak suka dengan berbagai aturan. Semuanya diserahkan pada MEKANISME PASAR. Sementara kelompok kedua berpendapat tindakan seseorang untuk memperoleh kebahagiaan tidak boleh melanggar hukum atau norma masyarakat.

Asas-Asas Etis dalam Administrasi Pemerintahan

Dalam Administrasi Pemerintahan modern terdapat asas pokok yaitu:

1. pertanggungjawaban
2. pengabdian
3. kesetiaan
4. kepekaan
5. persamaan
6. kepantasan

Sudiyono (2004) memberikan asas etis terkait dengan nilai instrumental yaitu efisiensi, efektivitas dan ekonomis, dan nilai etis terkait dengan responsibility, responsiveness, dan representativeness. Nilai instrumental terkait dengan filosofid berpikir cost benefit, sedangkan nilai etis terkait dengan filosofi social cost.

Nilai instrumental tersebut, yang meliputi nilai efisiensi, efektivitas dan ekonomis, hendaknya menjadi sandaran bagi para administrator pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh adanya berbagai keterbatasan. Nilai yang bersifat teknis semata tersebut harus diupayakan seoptimal mungkin. Implikasinya sekiranya terdapat kelebihan anggaran, sebaiknya dapat di-saving untuk kegiatan pada tahun yang akan datang. Hal ini sebenarnya sangat sesuai dengan konsep "Reinveting Goverment" yang dikemukakan oleh Osborn (1992). Dengan demikian, sekiranya nilai instrumental ini terpenuhi dalam konteks pelayanan publik, maka demikian Solochin (1997) pemerintah akan memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan publik yang kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya. Rakyat akan melakukan pilihan-pilihan yang sangat kompetitif. Begitu pula Laporan Bank Dunia (1997) menunjukkan bahwa pemberian pelayanan yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi kredibilitas dan sekaligus merupakan kapasitas politik pemerintah.

American Society for Public Administration sebagaimana dikutip oleh The Liang Gie (1987) menetapkan 9 asas bagi para anggotanya, yaitu:

1. Asas pelayanan kepada rakyat sebagai hal yang utama
2. Pertanggungjawaban dari dinas pemerintahan kepada rakyat.
3. Pengabdian kepada kepentingan yang terbaik dari rakyat.
4. Manajemen yang efektif dan efisien bagi administrasi negara.
5. Sisten penlaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas tindakan yang afirmatif.
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat sebagai hal yang terpenting. Jabatan publik tidak boleh digunakan untuk kepentingan pribadi.
7. Kepekakaan khusus terhadap ciri-ciri kualitas keadilan, ketabahan, kejujuran, kepantasan, kecakapan dan welas asih.

8. Hati nurani mempunyai peranan pokok dalam memilih di antara langkah tindakan.
9. Asas mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggungjawab yang penuh semangat dan tepat waktunya.

Akhirnya American Society for Public Administration menyusun sebuah kode etik yang mengikat anggotanya dalam pelaksanaan tugas untuk:

1. menunjukkan standar yang tertinggi dalam integritas, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan;
2. melayani masyarakat secara hormat, perhatian sopan, dan tanggap;
3. berjuang ke arah keunggukan profesional pada diri sendiri, rekan, dan mereka yang akan memasuki bidang administrasi negara.
4. menghampiri semua kewajiban dengan sikap yang ositif dan mendukung komunikasi yang ternbuka, kreativitas, pengabdian, dan welas asih;
5. melaksanakan kewajiban resmi dengan cara yang tidak mendatangkan keuntungan pribadi yang tak semestinya;
6. menghindari kepentingan atau kegiatan yang bertentangan dengan penuaian kewajiban resmi;
7. menghormati dan melindungi keterangan yang diperoleh dari pelaksanaan kewajiban resmi;
8. menjalankan wewenang kebijakan untuk memajukan kepentingan umum;
9. menerima tanggungjawab untuk mengikuti perkembangan masalah-masalah baru dan mengelola urusan rakyat dengan kecakapan, kelayakan, sikap tidak memihak, efisiensi dan efektivitas;
10. mendukung, menjalankan, dan memajukan sistem penilaian kecakapan dan berbagai program tindakan yang afirmatif dalam penerimaan tenaga kerja;
11. melenyapkan semua bentuk pembedaan yang tidak sah, kecurangan, dan salah urus keuangan negara serta mendukung rekan-rekan dalam usaha demikian itu;
12. mengormati, mendukung, menelaah, dan bila perlu berusaha menyempurnakan konstitusi dan hukum yang mengatur berbagai hubungan dalam pemerintahan.

Moral Kerja

Kode etik perlu terus dikembangkan, dan karena itu diperlukan petunjuk pelaksanaan yang dapat memberikan arahan lebih lanjut, sehingga para administrator pemerintahan dapat menafsirkan secara tegas.

Sekalipun asas moral atau etis, kode moral dan petunjuk pelaksanaannya telah disusun, namun tidak berarti semuanya akan dapat terlaksana dengan baik. Hal itu sangat tergantung pada moral kerja. Bukti telah banyak bahwa sekalipun rumusan di atas kertas dan secara teoritik telah memperoleh kesepakatan dan memperoleh komitmen untuk dilaksanakan, namun yang sering terjadi adalah bukan pada kesalahan dalam implementasi, tetapi lebih pada tidak terimplementasikan. Karena itu diperlukan moral kerja para implementor.

Moral kerja merupakan sikap positif terhadap kerja. Moral kerja dianggap sebagai suatu kebajikan. Para intelektual bahkan menganggapnya sebagai sebuah kearifan terhadap kerja dan kebijakan dalam menjalankan pekerjaan. Moral kerja menunjukkan adanya sebuah komitmen. Moral kerja juga menunjukkan karakteristik administrator pemerintahan yang berkualitas tinggi.

Indikasi administrator pemerintahan yang memiliki kualitas tinggi, yang kemudian disebut sebagai moral kerja tersebut oleh The Liang Gie (1989) dideskripsikan ke dalam unsur utama yang meliputi:

1. kerja keras
2. kerja cerdas
3. kegairahan
4. kerajinan
5. rasa tanggungjawab
6. kehati-hatian
7. semangat kerja sama
8. hasrat belajar
9. prakarsa
10. bekerja dengan sepenuh hati dan sampai tuntas
11. ketertiban emosional pada pekerjaan yang ditunjukkan dengan sikap menikmati kerja, memulai pekerjaan dengan penuh semangat, menyukai

kesulitan sebagai tantangan, dan memperoleh kepuasan pribadi hanya bila pekerjaan dapat selesai dengan tuntas.

Penutup

Ada sebuah harapan dari generasi yang akan datang. Mereka mengetuk hati generasi sekarang untuk memperhatikan tidak hanya nilai instrumental tetapi juga nilai etis. Nilai instrumental hendaknya menjadi subordinasi nilai etis bagi para administrator publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Subagyo, (2002). *Modernitas, Humanisme, dan Krisis Kemanusiaan*, Yogyakarta, Radar Magelang, 28 Januari 2002
- Abdul Wahab, Solichin, (1997). *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara
-, (1998). *Reformasi Pelayanan Publik menuju Sistem Pelayanan yang responsip dan bertanggungjawab*, Malang, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya
- Budiman, (1994). *Diskursus Kemasyarakatan dan Kemanusiaan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- De Leon, Peter. (1994). *The Policy Science Redux the New to Post Modernisme*, Policy Studies Journal, Vol. 22 N0. 2
- Haedar Nasher, (2000). *Gejala Krisis Kebudayaan*, Yogyakarta, Kedaulatan Rakyat, 19 September 2000
- Hodgkinson, Cristoper, (1978). *Towards a Philoshophy of Administration*, Oxford, Brazil Blach Well
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992). *Reiventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is the Public Sectorfrom Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon* Reading, MA, Addison Wesley
- Sudiyono, (2004). *Manajemen Pendidikan Tinggi*, Jakarta, Rineka Cipta
- The Liang Gie, (1987). *Etika Administrasi Pemerintahan*, Jakarta, Karunia, Universitas Terbuka